



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 dicembre 2011, composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA Presidente f.f.

Dott. Giampiero PIZZICONI Referendario, relatore

Dott. Tiziano TESSARO Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato
con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in
materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di
controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite
della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno
2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di
Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita
in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di
controllo;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per
l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost.
18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività
consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza

del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Fossalta di Piave, prot. n. 8097 del 25 agosto 2011, acquisita al prot. CdC n. 00005502-31/08/2011-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 159/2011 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore, dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Fossalta di Piave con la richiesta in esame formula alla Sezione tre quesiti in merito alla corretta applicazione delle disposizioni di cui alla legge 18 aprile 1962 n. 167, come modificata dalla Legge 22 ottobre 1971 n. 865, che consentono alle amministrazioni locali la predisposizione di Piani per l'edilizia economico-popolare (PEEP).

Il Sindaco, nella richiesta, fornisce una articolata ricostruzione del quadro normativo di riferimento e del contesto operativo nel quale si trova ad agire l'ente, illustrando che le disposizioni richiamate consentivano ai comuni di procedere all'espropriazione delle aree comprese in detti Piani ed alla messa a disposizione delle stesse ai soggetti aventi i requisiti previsti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari attraverso due istituti:

- a) la concessione delle aree in diritto di superficie (nella misura compresa fra l'80 ed il 60%);
- b) la cessione del diritto di proprietà (nella misura compresa fra il 20 ed il 40%).

Sia la concessione del diritto di superficie che la cessione del diritto di proprietà erano a titolo oneroso nel senso che il prezzo di concessione o di cessione erano calcolati in misura tale da coincidere con il costo di acquisizione delle aree stesse ed il costo delle relative opere di urbanizzazione (art. 35, commi 8 lettera a), e 12 della Legge 22 ottobre 1971 n. 865).

In relazione all'argomentata premessa ricostruttiva, ben presente al Collegio e che si omette di richiamare per intero per ragioni di brevità espositiva, il rappresentante legale dell'ente evidenzia che il Comune di Fossalta di Piave negli anni scorsi ha proposto, sulla base della normativa in vigore (richiamata), ai residenti che si trovavano nelle condizioni di aderire alla trasformazione del diritto di superficie sulle aree PEEP in diritto di proprietà.

Illustra il Sindaco che *“Lo scrivente Comune ha realizzato Piani PEEP negli anni passati. Tali Piani sono stati realizzati senza costi aggiuntivi per il bilancio comunale in quanto le spese dell'acquisto (bonario o attraverso esproprio) delle aree necessarie e quella per la realizzazione delle opere di urbanizzazione previste sono state interamente finanziate dai proventi derivanti dalla concessione in diritto di superficie e la cessione in diritto di proprietà delle relative aree. I proventi, qualsiasi siano le modalità del loro*

calcolo, derivanti dalla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà delle aree di tali PEEP così come previsto in ultimo dall'articolo 3 commi 45-50 della Legge 448/1998 costituiscono quindi una partita positiva, un "utile". La determinazione del prezzo è stata fatta sulla base delle disposizioni contenute nel comma 48 dell'articolo 31 della Legge 448/1998. L'iniziativa non ha avuto consistente riscontro soprattutto perché il corrispettivo è stato dalla gran parte dei cittadini interessati ritenuto eccessivo, specie in una situazione di crisi economica quale è quella attuale. La situazione difficile della finanza degli enti locali d'altro canto impone a questi di ricercare ogni forma di entrata per non ridurre eccessivamente il livello dei servizi locali erogati alla cittadinanza e per compiere gli opportuni investimenti di manutenzione e miglioramento del patrimonio comunale".

Conclusivamente il Sindaco alla luce del quadro ricognitivo evidenziato chiede a Codesta Corte dei Conti di formulare specifico parere sui seguenti punti:

- *“se i proventi derivanti dal corrispettivo della trasformazione delle aree PEEP da concessione superficiaria a diritto di proprietà hanno o meno vincolo di destinazione e quindi di utilizzo?”*
- *“Le modalità di calcolo del corrispettivo della trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà delle aree PEEP (che spettano al Comune, sentito il proprio ufficio tecnico)*

rimangono così come sono previste dall'articolo 31 (nella richiesta, a seguito di un probabile rifiuto, viene indicato l'articolo 3 della medesima disposizione che risulta inconferente rispetto alla questione prospettata), comma 48, della Legge 448/1998 che fanno riferimento al primo comma dell'articolo 5-bis della Legge 359/1992 di conversione del D.L. 333/1992 che la Corte Costituzionale con propria sentenza n. 348 del 24 ottobre 2007 ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale?”

- *“Considerato che i proventi derivanti dal corrispettivo della trasformazione delle aree PEEP da concessione del diritto di superficie a diritto di proprietà costituiscono comunque una entrata aggiuntiva rispetto alla partita chiusasi in pareggio tra entrate e spese necessaria alla realizzazione del PEEP stesso, se sia possibile, senza incorrere nella fattispecie di "danno erariale" prevedere, con specifico provvedimento del consiglio comunale il beneficio della riduzione percentuale del corrispettivo teorico da versare al Comune ove l'adesione alla proposta da parte degli interessati avvenga entro termini prestabiliti dal Comune”.*

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la

resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004, e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Fossalta di Piave, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *“sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”*; la predetta nozione

è, comunque, da intendersi *“in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

La richiesta di parere in esame è parzialmente ammissibile dal punto di vista oggettivo per quanto riguarda i primi due quesiti, vertendo gli stessi su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme che hanno diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici. Il Collegio non ritiene invece ammissibile il terzo quesito poichè la questione nello stesso evidenziata non si connota per i caratteri della generalità ed astrattezza ma attiene al concreto esercizio dell'attività di gestione. Infatti si chiede a questa Corte se *“sia possibile, senza incorrere nella fattispecie di “danno erariale” prevedere, con specifico provvedimento del consiglio comunale il beneficio della riduzione percentuale del corrispettivo teorico da versare al Comune...”*: scelta quest'ultima che rientra nella piena discrezionalità dell'ente richiedente, come peraltro in capo allo stesso organo consiliare si pongono le eventuali responsabilità scaturenti dalla decisione assunta. Va evidenziato, inoltre, che la Sezione delle Autonomie nella deliberazione sopra richiamata ha affermato che l'attività consultiva non deve presentare elementi di commistione con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte o da altri soggetti dell'Ordinamento: in altre parole, i pareri resi non devono porsi in una possibile posizione di pregiudizialità rispetto ad altri eventuali giudizi. La soluzione espressa nel parere non

può, infatti, interferire con l'esercizio dell'azione erariale, probabile e futura o con le valutazioni di altro organo giurisdizionale.

Ambito, quest'ultimo, che in base alle richiamate coordinate dettate dalla Sezione delle Autonomie esula dai compiti delle Sezioni regionali di controllo (vedasi Deliberazioni di questa Sezione nn. 177/2008/PAR, 126/2009/PAR, 32/2010/PAR e 42 e 165/2010/PAR).

1) Passando al merito, con il primo dei due quesiti ammessi si chiede *“se i proventi derivanti dal corrispettivo della trasformazione delle aree PEEP da concessione superficiaria a diritto di proprietà hanno o meno vincolo di destinazione e quindi di utilizzo?”*.

Per fornire la soluzione al quesito in parola appare necessario procedere ad una sintetica ricostruzione del relativo quadro normativo, peraltro già illustrato nella richiesta da parte del Comune di Fossalta di Piave.

La legge 28 dicembre 1995, n. 549 recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” all'art. 3, comma 75 prevedeva che *“I comuni possono cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, (Piani per l'Edilizia Economica e Popolare - PEEP) già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'articolo 35, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865”*. Il

successivo comma 80 stabiliva che *“Gli introiti derivanti dall'applicazione dei commi da 75 a 81 del presente articolo sono utilizzati dai comuni in via prioritaria per la realizzazione di programmi concernenti la disponibilità di alloggi, di proprietà sia pubblica che privata, da destinare in locazione a soggetti sottoposti a sfratto esecutivo”*. Detto comma, che creava un vincolo di destinazione dei proventi derivanti dalla cessione delle aree di cui al richiamato comma 75, veniva successivamente abrogato dalla disposizione di cui al comma 60, lettera d), dell'articolo 3 della Legge dicembre 1996, n. 662. Sennonché, con la medesima Legge 662/1996 venivano introdotte una serie di modifiche all'articolo 35, della Legge 22 ottobre 1971, n. 865 recante *“Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata”* tra le quali la riscrittura completa del comma dodicesimo. Infatti, l'articolo 3, comma 63, lettera d) della ricordata Legge 662/1996 sostituisce detto comma dodicesimo con il seguente *“i corrispettivi della concessione in superficie, di cui all'ottavo comma, lettera a), ed i prezzi delle aree cedute in proprietà devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal Comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano*

approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167;omissis". In pratica il legislatore cancella un vincolo di destinazione dei proventi della cessione in proprietà da parte dei comuni delle aree già concesse in diritto di superficie introducendone, di fatto, un altro legato al disegno complessivo di riscrittura delle disposizioni che regolano i Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica. Detto vincolo, attualmente vigente, prevede che *"i corrispettivi della concessione in superficie, ed i prezzi delle aree cedute in proprietà devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal Comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167..."*. Conseguenza che allo stato della normativa vigente qualora il vincolo di destinazione dei proventi di cui trattasi sia stato osservato (*"spese sostenute dal Comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano"*) anche in relazione ad analoghe operazioni realizzate in passato, come pare emergere dalle affermazioni fatte dal Comune di Fossalta di Piave in sede di richiesta di parere, non sembrano porsi obiezioni all'utilizzo di detti proventi per altre finalità.

2) Con il secondo dei due quesiti l'ente chiede se *"le modalità di calcolo del corrispettivo della trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà delle aree PEEP (che spettano al Comune, sentito il proprio ufficio tecnico) rimangono così come sono previste dall'articolo 31, comma 48, della Legge 448/1998"* , pur a seguito degli effetti

della sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 24 ottobre 2007 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione richiamata dal comma 48 in questione.

Giova evidenziare che l'articolo 31, comma 48 della Legge 31 dicembre 1998 n. 448 (Legge Finanziaria 1999), richiamato dall'amministrazione richiedente il parere, prevede che *"Il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato dal Comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60 per cento di quello determinato ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, escludendo la riduzione prevista dall'ultimo periodo dello stesso comma, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree. Comunque il costo dell'area così determinato non può essere maggiore di quello stabilito dal Comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà al momento della trasformazione di cui al comma 47"*. Di recente, le Sezioni Riunite di questa Corte in sede di nomofilachia hanno affrontato il tema in oggetto esprimendosi, con Deliberazione n. 22/CONTR/11 alla cui integrale lettura si rinvia, in merito alla *"...determinazione della misura del corrispettivo da pagare all'amministrazione comunale per la cessione in proprietà delle*

aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'articolo 35, quarto comma, della medesima legge n. 865 del 1971". In particolare le Sezioni riunite, dopo avere posto in risalto che "la soluzione della questione posta debba partire dalla considerazione della perdurante vigenza, nell'ordinamento, dell'impianto normativo desumibile dall'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, da cui discende una disciplina tesa ad individuare un riferimento Comune, per gli enti interessati, nella determinazione del valore del corrispettivo in parola, anche al fine di agevolare, in maniera indifferenziata nelle diverse realtà locali, l'acquisizione in piena proprietà delle aree ivi considerate, da parte dei soggetti già titolari di diritto di superficie sulle stesse", hanno affermato che il corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree predette " deve essere determinato dai comuni, su parere del proprio ufficio tecnico, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie rivalutati, applicando la riduzione del 60 per cento al valore individuato facendo riferimento ai vigenti criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione, ovvero all'art. 37, commi 1 e 2, del DPR n. 327/2001, come modificati dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244. In ogni caso, il costo dell'area non deve risultare maggiore di quello stabilito dal Comune per le aree cedute direttamente in

diritto di proprietà, al momento della trasformazione di cui al comma 47.”

Alla luce di tali coordinate interpretative, appare necessariamente esclusa in radice la possibilità, peraltro ventilata dall'amministrazione richiedente nel terzo quesito, di stabilire un criterio di determinazione del corrispettivo diverso da quello legale, che rimane disciplinato esclusivamente ai sensi del menzionato art. 31, come interpretato dalle medesime Sezioni riunite (in tal senso cfr. anche Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 222/2011/PAR).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Fossalta di Piave.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2011.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

f.to Cons. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 05.03.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)